

# Ein Europa-Artikel für die Bundesverfassung

Thomas Cottier

1.10.2014

## I. Wortlaut

Art. 54<sup>bis</sup> *Verhältnis zur Europäischen Integration*

1. Die schweizerische Eidgenossenschaft beteiligt sich am Prozess der europäischen Integration. Sie anerkennt und fördert die Grundwerte von Frieden, Freiheit und Wohlfahrt, wie sie in der europäischen Verfassungstradition sowie in den Vertragswerken des Europarats und der Europäischen Union Ausdruck finden.
2. Sie strebt eine vertiefte Beteiligung am Binnenmarkt der Europäischen Union und in weiteren Politikbereichen an mit dem Ziel einer Stärkung der schweizerischen Wirtschaft, ihrer Wettbewerbsfähigkeit und einer nachhaltigen Entwicklung.
3. Bund und Kantone berücksichtigen dabei im Rahmen bestehender Verträge die Bedürfnisse der Wohnbevölkerung namentlich in den Bereichen von Verkehr, Arbeit, Bildung, Raumordnung, Sozialpartnerschaft und soziale Sicherheit.

Übergangsbestimmungen

Art. 121a BV und Art. 197 Ziff. 9 BV werden aufgehoben.

## II. Begründung

### A. *Notwendige Verfassungsfragen*

Die Bundesverfassung von 1999 erwähnt das Verhältnis zu Europa und zur europäischen Integration mit keinem Wort. Bundesrat und Parlament wollten die Vorlage nicht unnötig gefährden und beschränkten sich auf eine Nachführung der Verfassung von 1874. Eine Notwendigkeit, das Verhältnis zu Europa im Rahmen der aussenpolitischen Grundsätze anzusprechen, bestand damals nicht. Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages am 6. Dezember 1992, gefolgt von einer Phase interner Reformen der Wirtschaftspolitik, zeigte sich die Europäische Union bereit, massgeschneiderte bilaterale Verträge der Schweiz mit Blick auf deren langfristiges Ziel der Mitgliedschaft und Integration zu verhandeln. Das erste Paket konnte 1999 – im Jahre der Verfassungsabstimmung – erfolgreich abgeschlossen werden. Ein zweites Paket folgte 2004. Wie in früheren Etappen schweizerischer Integrationspolitik genügten die bestehenden verfassungsrechtlichen Grundlagen.

Mit der Annahme der eidgenössischen Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ und ihrer Verankerung in Artikel 121a der Bundesverfassung am 9. Februar 2014 hat sich die Lage grundlegend verändert. Die neue Verfassungsbestimmung weitet die für Drittstaaten gel-

tende Einwanderungspolitik auch auf den europäischen Wirtschaftsraum auf. Eine sehr knappe Mehrheit des Volkes, aber nicht weniger als 12 Kantone und 5 Halbkantone nahmen das mit der Annahme verbundene Risiko der Aufkündigung des Freizügigkeitsabkommens und damit auch von sechs für die Wirtschaft und die Forschung zentralen Abkommen der Bilateralen I in Kauf. Denn der darin enthaltene Inländervorrang und das Erfordernis von Quoten sind mit dem Freizügigkeitsabkommen und der EFTA unvereinbar. Die EU hat so auch nach der Abstimmung unmissverständlich bestätigt, dass Anpassungen in diesen Punkten ausgeschlossen sind. In letzter Konsequenz muss dies zur Kündigung der Bilateralen I oder ihrer Aussetzung führen. Der nationalkonservativen Agenda ist es damit auf geschickte Weise gelungen, die Bilateralen Verträge I (FZA, Forschungszusammenarbeit, öffentliches Beschaffungswesen, Beseitigung technischer Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Luftverkehr, Landverkehr) grundsätzlich in Frage zu stellen und so der von ihr bekämpften schrittweisen Integration der Schweiz einen massiven Stein in den Weg zu legen und diesen erst noch verfassungsrechtlich zu verankern. Die Bundesverfassung spricht sich heute im Ergebnis gegen die Beteiligung der Schweiz am Integrationsprozess aus. Das Engagement mit der EU muss bei Umsetzung der Kernpunkte von Art. 121a BV ungeachtet der Interessen des Arbeitsplatzes Schweiz zurückgefahren werden - ausgerechnet in einem Zeitraum, wo die EU mit Kanada und den USA neue umfassende Freihandelsabkommen mit weitgehenden Marktzutrittsrechten, z.B. im Bereich öffentlicher Beschaffungen auf lokaler Ebene, aushandelt und abschliesst. Die Hochschulen haben bereits erfahren, welche Nachteile diese Verfassungsentscheidung mit der Aussetzung von vertraglichen Rechten mit sich bringt. Andere werden folgen. Die bestehende Unsicherheit wirkt sich auf die Wirtschaft negativ aus. Die Auslagerung von Arbeitsplätzen in die EU wird sich der Wirtschaft als Ausweg bieten, zum Nachteil der Schweiz. Die Verfassungsbestimmung überschattet bereits heute stagnierende Verhandlungen mit der EU. Dem Bundesrat bindet sie die Hände. Die Schweiz operiert in Isolation und mit dem Rücken zur Wand, namentlich in den Fragen der künftigen institutionellen Ausgestaltung unserer Beziehungen. Die EU hat das Interesse an Verhandlungen mit der Schweiz weitgehend verloren. Die Abstimmung von 9. Februar 2014 war fatal genug.

Damit nicht genug. Gleichzeitig wird von nationalkonservativer Seite die Legitimität der Europäischen Menschenrechtskonvention in Frage gestellt, ihre Aufkündigung und damit verbunden auch der Austritt aus dem Europarat gefordert, der ebenso Teil der europäischen Integration ist und ihren Anfang machte. Ebenso wird der im schweizerischen Verfassungsrecht gefestigte und bewährte Grundsatz des Vorranges des Völkerrechts vor dem Landesrecht angegriffen und in Frage gestellt. Es handelt sich bei diesen Auseinandersetzungen um grundsätz-

liche Fragen der Staatsordnung und der gewachsenen Stellung der Schweiz im europäischen Recht. Beides sind eminent verfassungsrechtliche Fragen unserer Zeit. Anders als 1999 können sie nicht mehr länger ausgeblendet werden, sondern rufen nach grundsätzlicher Klärung durch Volk und Stände im Verfassungsrecht.

### ***B. Notwendige Verfassungsdebatte***

Die Zeit ist gekommen für eine breite und notwendige Verfassungsdebatte zu diesen Fragen. Sie muss offensiv geführt werden und die Grundlage einer breiten Allianz aller Kräfte bilden, welche keine Einschränkung auf den Alleingang und die Rückkehr ins Réduit, sondern den schrittweisen Prozess der europäischen Integration fortsetzen will. Es geht darum, die verfassungsrechtlichen Schranken des Integrationsprozesses zu beseitigen, den rechtstaatlichen Schutz der Grundrechte von Minderheiten und den Vorrang des Völkerrechts präventiv zu schützen sich nicht mehr länger auf defensive Rückzugsgefechte zu beschränken. Es geht darum, zu mobilisieren und die Meinungsführerschaft in diesen Fragen an sich zu reißen.

### ***C. Erläuterung zum vorgeschlagenen Text***

Der vorgeschlagene Verfassungstext dient dazu als Grundlage. Er legt das Verhältnis der Schweiz zur europäischen Integration auf grundlegende und langfristige Weise fest. Er bekennt sich zu den Grundwerten und Zielen der europäischen Integration und teilt deren Grundwerte, wie sie in Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie der EU und der Schweiz durchaus gemeinsam sind. Er anerkennt die Friedensfunktion der EU. Er bestätigt die wichtige Funktion der EMRK als zentrales Instrument des Minderheitenschutzes, da die direktdemokratische Verfassung hier offensichtlich zu kurz greift. Er berücksichtigt, dass ein Viertel der Schweizer Wohnbevölkerung keine politischen Rechte hat. Der Grundsatz „*No taxation without representation*“ der die US Verfassung prägte, kommt in der Schweiz offensichtlich zu kurz. Die Volksinitiative kennt praktisch keine Schranken und kann sich ungehindert gegen rechtlose Minderheiten richten. Es ist kein Zufall, dass die erfolgreich angenommenen Initiativen der letzten Jahre diese Lücke auf clevere Weise ausgenützt haben und sich weitgehend und teilweise sogar ausschliesslich gegen Ausländer und damit politisch Rechtlose richten. Ein weiteres kommt dazu. Die Bundesverfassung kennt immer noch keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen. Das Bundesgericht ist nicht in der Lage, den breiten und eindrücklichen Grundrechtskatalog der Bundesverfassung gegen willkürliche Entscheidungen von Parlament und Volk durchzusetzen. Die Menschen in der Schweiz sind hier wesentlich auf den Schutz durch die EMRK angewiesen und damit einer Korrektur auf Ebene des Völkerrechts. Sie hat es dem Bundesgericht erlaubt, EMRK-widrige Bundesgesetze nicht anzuwenden und auf diese Weise den verfassungsinhärenten Mangel des Minderheitenschut-

zes auszugleichen. Diese Errungenschaft muss verteidigt werden. Das gleiche gilt auch für die Verträge mit der EU. Das Freizügigkeitsabkommen vermeidet nicht nur innenpolitische Streitigkeiten um Quoten und Kontingente zum Schaden des Arbeitsplatzes, sondern schützt die in der Schweiz niedergelassenen Personen vor willkürlichen Veränderungen wie es auch Schweizern im Ausland Rechte und Sicherheit gewährt. Das EU Recht nimmt hier auf gleiche Art Schutzfunktionen wahr, die sich heute in der Weigerung der Kommission manifestieren, sich auf Verhandlungen zu Inländervorrang und Quotenregelungen überhaupt einzulassen. Die Beteiligung am Integrationsprozess dient damit verfassungsrechtlich nicht nur dem wichtigen Anliegen des Marktzuganges im Ausland, sondern auch der Ergänzung des schweizerischen Verfassungsrechts und seiner mangelhaften Instrumente eines wirksamen Schutzes der ausländischen Wohnbevölkerung. Sie kompensiert die Defizite des eigenen Verfassungsrechts.

Die vorgeschlagene Bestimmung bekennt sich zur Teilhabe am europäischen Binnenmarkt, auf die die Wohlfahrt der Schweiz und ihr Arbeitsplatz wie auch Finanzplatz auf zentrale Weise angewiesen sind. Sie sieht die Beteiligung an weiteren Politikbereichen vor, wie z.B. Schengen und Dublin. Die Bestimmung sieht dabei aber ebenso die Förderung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit vor. Dazu gehören auch flankierende Massnahmen in wesentlichen Politikbereichen, namentlich im Bildungsbereich, Arbeit, Raumplanung, Wohnungswesen soziale Sicherheit und Verkehr. Damit können auch die im Rahmen der Debatten zur Einwanderungsinitiative teilweise zum Ausdruck gebrachten Sorgen und Aengste in den einzelnen Bereichen der Sachpolitik aufgegriffen werden. Die Bestimmung sagt aber auch klar, dass dies im Rahmen der abgeschlossenen Verträge und damit unter deren Vorbehalt zu erfolgen haben. Der Text bestätigt damit den Vorrang des Völkerrechts für die mit der EU abgeschlossenen Vereinbarungen.

Der Verfassungstext legt die Stufen und Formen der Integration ganz bewusst nicht fest. Das ist Sache weiterer Entwicklungen und von völkerrechtlichen Vereinbarungen mit der EU. Sie kann von weiteren bilateralen Verträgen über die Assoziierung, einen Beitritt zum EWR bis hin zum Beitritt zur Union (mit oder ohne Währungsunion) reichen. Diese Entscheidungen sind in der Folge in Abstimmungen über weitere Verhandlungsergebnisse zu treffen. Die Verfassung greift hier nicht vor. Die vorgeschlagene Bestimmung ist kein Aufruf zum Beitritt zur Union und unterscheidet sich damit von früheren abgelehnten Vorlagen. Sie impliziert indes den klaren Ausschluss des Alleinganges der Schweiz auf dem europäischen Kontinent. Das ist heute nicht wenig.

Damit verbunden ist aber auch die notwendige Aufhebung von Art. 121a BV und der entsprechenden Uebergangsbestimmungen. Sie folgt konsequenterweise aus dem Anliegen des Europa-Artikels. Denn Art. 121a BV zielt im Ergebnis auf den Alleingang und wird bei konsequenter Umsetzung auch dazu führen müssen. Die Bestimmung ist für eine vermehrte Steuerung der Einwanderung aus Drittstaaten nicht erforderlich. Hierzu genügen die bestehenden gesetzlichen Grundlagen vollauf. Man wird einwenden, dass ein Rückkommen auf die Bestimmung eine Zwängerei sei, die mit der politischen Tradition der Schweiz nicht vereinbar sein. Vorerst ist festzuhalten, dass das Schweizer Volk drei Mal über die Personenfreizügigkeit abgestimmt hat, am 21.5.2000, am 25.9.2005 und am 8.2.2009. Die Initiative gegen das wiederholt bestätigte Abkommen wurde am 14.2.2012 eingereicht. Wenn von Zwängerei die Rede sein muss, dann allenfalls hier. Sodann mag eine Karrenzfrist bei rein innenpolitischen Anliegen zutreffen. Bei aussenpolitischen Fragen bestehen indessen immer nur begrenzte Zeitfenster, die der Verfassungsgeber hier sogar selbst eng angesetzt hat. Handelt man nicht rechtzeitig, wird der Schaden nicht mehr zu korrigieren sein: die notwendige Kündigung der Bilateralen I oder die Inkaufnahme von Retorsionsmassnahmen in dem Masse, wie der Verfassungstext von Art. 121a ernst genommen wird. Wer die Kündigung der Bilateralen I und deren Aussetzung nicht will, muss daher bereit sein, auf Art. 121a BV zurückzukommen. Das ist ein Gebot der politischen Vernunft und Ehrlichkeit. Alles andere nimmt Diskurs und Verfassungsprozess nicht ernst und versteckt sich hinter einem als unfehlbar verstandenen Volkswillen, ohne diesen aber gleichzeitig wirklich ernst zu nehmen. Mit andern Worten: wer die Verfassung ernst nimmt, muss bereit sein, schädliche Bestimmungen aufzuheben. Das tut der Volkssouveränität keinen Abbruch da das gleiche Volk als Organ nach erneuter Debatte nochmals *en toute connaissance de cause* entscheidet. Es ist vielmehr ein Zeichen demokratischer Reife.

#### ***D. Notwendige Ueberwindung von Fehleinschätzungen und Vorurteilen***

Damit ist die letzte und zentrale Funktion des Entwurfs für einen Europaartikel angesprochen: Es geht darum, in Auseinandersetzung und Debatte das das in der Schweiz aus verschiedenen Gründen bestehende Zerrbild der Europäischen Union und des Integrationsprozesses in der öffentlichen Meinung zu verändern. Aus verschiedenen Gründen werden die Leistungen der EU in der Schweiz gering geschätzt und verkannt: von der Befriedung des Kontinents, der Demokratisierung früherer Diktaturen (Spanien, Portugal, Griechenland) bis zur Osterweiterung ohne Kriege (wie sie Balkan ohne Beitrittsperspektive erleben musste), von der Errichtung des Binnenmarktes (von der die Schweiz profitiert) bis hin zur Wahrnehmung geostrategischer Interessen der europäischen Demokratie in der Aussenwirtschaftspolitik und zuneh-

ment in der Aussenpolitik - auch hier zugunsten der Schweiz und ihrer Sicherheit. Das liegt teils in den jüngsten Erfahrungen der Schuldenkrise, die von einzelnen Mitgliedstaaten ausging. Es liegt teils an Stockschlägen, welche die Schweiz in aussenpolitischer Isolation mit der Abschaffung des Bankkundengeheimnisses im Steuerstreit mit den USA einstecken musste. Es liegt teilweise am wirtschaftlichen Erfolg und Hochmut. Es liegt an weitverbreiteter Unkenntnis über die EU, vor allem aber an der über Jahre gezielten nationalkonservativen Propaganda. Es ist kein Zufall, dass die Ueberfremdungsinitiative vor allem dort angenommen wurde, wo reale Probleme dieser Art nicht bestehen und sie in den Städten abgelehnt wurde, wo ein erhöhter Migrationsdruck feststellbar ist. All dies belegt die ideologische Agenda des Abstimmungskampfes, auf welche unsere Konsensdemokratie und auch die Wirtschaft nicht wirklich vorbereitet waren.

Eine breite Debatte über das Verhältnis der Schweiz zu Europa wird all dies richtig stellen müssen. Es gilt vorab, den Graben von Stadt und Land, von urbaner und ländlicher Schweiz zu thematisieren. Die konservativen Landkantone werden besser verstehen, dass die Erhaltung dezentraler Strukturen und unsere Formen einer nachhaltigen Landwirtschaft des Schutzes der EU bedürfen und in der Globalisierung im Alleingang nicht erfolgreich verteidigt werden. Ihre Bevölkerung wird lernen, auf Grund ihrer eigenen Interessen und nicht mehr auf Grund von bemühten Mythen und ideologischen Einfärbungen fern realer Probleme zu entscheiden. Dabei werden auch die Schwächen und Mängel und des komplexen historischen Integrationsprozesses der EU zur Sprache kommen. Wie jedes Gemeinwesen, ist die EU namentlich in der Frage der Kompetenzzuweisungen und dem Zusammenwirken ihrer Organe stets Gegenstand von Auseinandersetzungen. Das ist hier nicht anders als in der Schweiz. Die Debatte wird so die notwendige Gelegenheit bieten, die zahlreichen historischen und gegenwärtigen Parallelen zwischen der Schweiz und der EU in den Mittelpunkt zu stellen und endlich aus dem heute vorherrschenden Freund-Feind Schema zu befreien und beizutragen, dass sich eine Mehrheit von Volk und Ständen als Teil auch des politischen Europas verstehen und auch engagieren kann. Das wird die Hauptaufgabe des politischen Kampfes um diese Bestimmung sein.

Parteien und Politik versuchen heute vorerst, den Schaden ohne Verfassungsänderungen abzuwenden. Sie wollen die Bilateralen I durch eine nur beschränkte Umsetzung von Art. 121a BV retten. *Muddling through* oder Durchwursteln lautet die vorherrschende Devise vor den Wahlen 2015. Das dürfte nicht gelingen und wird die Politikverdrossenheit befördern. Es ist zu hoffen, dass sich im Parlament angesichts der Notlage eine breite und mutige weitsichtige Koalition für eine parlamentarische Initiative finden lässt, die sich nicht scheut, auf den

Volksentscheid zurückzukommen und ihn erneut dem demokratischen Diskurs zu unterstellen. Ist dies zufolge kurzfristigem politischen Kalkül rechtzeitig nicht möglich, muss die Führungsaufgabe von einer breiten Allianz im Rahmen der Zivilgesellschaft mit einer Volksinitiative umgehend an die Hand und wahrgenommen werden.